



**University of  
Zurich**<sup>UZH</sup>

**Zurich Open Repository and  
Archive**

University of Zurich  
University Library  
Strickhofstrasse 39  
CH-8057 Zurich  
[www.zora.uzh.ch](http://www.zora.uzh.ch)

---

Year: 2019

---

## **Totgesagte leben länger: der Sozialstaat der Zukunft**

Häusermann, Silja

Posted at the Zurich Open Repository and Archive, University of Zurich

ZORA URL: <https://doi.org/10.5167/uzh-178985>

Book Section

Submitted Version

Originally published at:

Häusermann, Silja (2019). Totgesagte leben länger: der Sozialstaat der Zukunft. In: Allmendinger, Jutta; Jarren, Otfried; Kaufmann, Christine; Kriesi, Hanspeter; Kübler, Dorothea. Zeitenwende: kurze Antworten auf große Fragen der Gegenwart. Zürich: Orell Füssli, 179-186.

## **Totgesagte leben länger: der Sozialstaat der Zukunft**

**Silja Häusermann,**  
**Wissenschaftskolleg zu Berlin & Universität Zürich**

### **Die Stabilität des Sozialstaates als Stärke und Herausforderung zugleich**

Totgesagte leben länger. Noch vor 20 Jahren haben viele Beobachter vor einer grundlegenden Erosion des europäischen Sozialstaates gewarnt, welche ihnen angesichts von demographischen Veränderungen, fiskalischen Zwängen und „neoliberaler Hegemonie“ fast unvermeidlich schien. Stattdessen überwiegt in den Daten ein Bild von Stabilität und gar Expansion. Die europäischen Sozialstaaten sind sowohl bezüglich Ausgaben, als auch bezüglich Leistungshöhe weder konvergiert noch implodiert. Ausgaben und Leistungen sind weitgehend stabil geblieben im Bereich von Rente und Gesundheit, und gar massiv angestiegen bezüglich Familienunterstützung und Bildung. Diese Stabilität soll den Blick nicht dafür verstellen, dass die Sozialrechte von prekären Gruppen, insbesondere von Langzeitarbeitslosen oder Invaliden, in einigen Ländern empfindlich beschnitten wurden. Dennoch hat sich das Szenario eines generellen, restriktiven Trends in der Sozialpolitik mitnichten bewahrheitet. Und wo eine liberale Phase der Politik zu signifikanten Einschnitten geführt hat, wird heute vielerorts zurückgerudert. Zu verstehen ist diese Stabilität des Sozialstaates nicht nur mit Hilfe der Institutionentheorie, welche endogene Stabilisierungsmechanismen betont, sondern auch aufgrund einer zunehmend fragmentierten politischen Rechten, welche sich in keiner Weise geschlossen zu einer Agenda des Sozialstaatsrückbaus gefunden hat. Sowohl in der Bevölkerung als auch in den politischen Programmen der Parteien von links bis rechts überwiegt die Unterstützung für

soziale Sicherheit und sie ist im Laufe der letzten Jahrzehnte sogar gewachsen (Gingrich und Häusermann 2015).

Die gegenwärtige Herausforderung für den Sozialstaat ist demnach nicht sein Überleben, sondern seine *Anpassungsfähigkeit*. Denn tatsächlich – und gerade infolge seiner institutionellen Stabilität – sieht sich der Sozialstaat heute sowohl mit ökonomisch-strukturellen als auch mit politischen Veränderungen konfrontiert, denen die Politik nur über Reformen gerecht werden kann, die sich nicht nur auf marginale Änderungen von Leistungsniveaus beschränken, sondern welche die eigentliche Logik der Sozialstaatsfinanzierung und der sozialstaatlichen Intervention betreffen. *Der strukturelle ökonomische Wandel erfordert eine stärker einkommensabhängige Finanzierung und eine gewisse Entkopplung von Beitragszahlungen und Anspruchsberechtigung. Die Umwälzung des Parteienwettbewerbs in Europa erfordert einen neuen Kompromiss zwischen vorsorgender und nachsorgender Sozialstaatslogik, also zwischen einer die Erwerbsfähigkeit stärkenden und einer einkommensversichernden Sozialpolitik.* Im Folgenden diskutiere ich jede dieser beiden Herausforderungen.

## **Ungleichheit und Solidarität**

Für den Sozialstaat liegt der zentrale strukturelle Wandel in der Transformation des Arbeitsmarktes infolge Postindustrialisierung, Automatisierung und Digitalisierung. Diese vor allem technologisch begründeten Prozesse des ökonomischen Strukturwandels führen zu einer *zunehmenden Ungleichheit in der Verteilung der Arbeitsmarktrisiken einerseits und der Einkommen andererseits*. Während alle europäischen Länder ein massives Wachstum von Beschäftigung in kognitiven, hoch und spezifisch qualifizierten Berufen erfahren, sind grosse Anteile von Routinebeschäftigung verschwunden, insbesondere in der Industrie (Oesch 2013). So hat sich der Anteil der Beschäftigung in der produzierenden Industrien den meisten Ländern über die letzten 20-30 Jahre in etwa halbiert (Boix 2015). Dass diese Erosion nicht mit massiver Arbeitslosigkeit einher ging liegt am Wachstum interpersoneller und kognitiver/kreativer Beschäftigung im Dienstleistungssektor, sowie in der staatlichen und staatsnahen Beschäftigung. Dabei überwiegt das Beschäftigungswachstum in den hoch

qualifizierten Berufen, während in den niedrig qualifizierten Berufen in einigen Ländern zwar viele, aber vor allem atypische und stärker prekäre Beschäftigungsverhältnisse entstanden sind.

In der Summe verschärfen diese Entwicklungen die Ungleichheit in der Verteilung von Einkommen, aber vor allem auch hinsichtlich der Chancen auf ein kontinuierliches und reguliertes Beschäftigungsverhältnis, welches für den Erwerb sozialstaatlicher Ansprüche in Europa zentral ist. In Bezug auf die Frage, wie stark und wie schnell die Automatisierung diese Trends in den nächsten Jahrzehnten noch verschärfen wird, divergieren die Schätzungen zurzeit noch sehr stark. Sicher scheint allerdings, dass dieser Wandel den Arbeitsmarkt in Zukunft nicht schwächer, sondern noch stärker prägen wird als bisher.

Für die zukunftsfähige Gewährleistung sozialer Sicherheit birgt diese Entwicklung vor allem zwei Herausforderungen. Zum einen *untergräbt sie das in Europa dominante „Versicherungsmodell“*, gemäss dem Arbeitnehmende durch die Zahlung von (Lohn-)Beiträgen Leistungsansprüche erwerben. Viele Arbeitnehmende werden nicht in der Lage sein, über ihre Erwerbsarbeit ausreichende Ansprüche zu schaffen, während die Risiken vieler hochqualifizierter Beschäftigter sinken und diese daher weniger auf eine staatliche, obligatorische Vergemeinschaftung von Risiken angewiesen sein werden. Verschiedene Formen der Entsolidarisierung und der privaten Versicherung werden in der Folge politisch denkbar und zudem technologisch auch immer einfacher umsetzbar - nicht zuletzt im Bereich der individualisierten Gesundheits- und Pflegeversorgung. Zudem entstehen viele Beschäftigungsverhältnisse, welche für den Sozialstaat nur schwer regulier- und versicherbar sind, man denke etwa an die expandierende Plattformbeschäftigung. Über diese Probleme individueller Versicherbarkeit hinaus verschärft die zunehmende Arbeitsmarktungleichheit das *kollektive Finanzierungsproblem* des Sozialstaates, weil die beitragspflichtigen Löhne in der Regel plafoniert sind und sich das Steuersubstrat daher verringert.

Die notwendige Gegensteuer zum Erhalt der sozialen Sicherheit liegt hier in zweierlei Hinsicht auf der Hand: zum einen müssen Anspruchsrechte zu einem gewissen Grad von der formellen Erwerbstätigkeit und individuellen Beitragszahlungen *entkoppelt* werden. Dabei

steht weniger das radikale Modell eines bedingungslosen Grundeinkommens zur Debatte (welches aus politischen wie pragmatischen Gründen in absehbarer Zukunft nicht realisierbar sein wird), als eine universalistische Grundsicherung und die Suche nach neuen Formen, um gesellschaftliches Engagement im weiteren Sinne anspruchsbildend zu machen. Zum zweiten müssen Sozialleistungen *stärker einkommens- und vermögensabhängig finanziert* werden, sei es über eine Entplafonierung der Beitragspflicht, eine stärkere Steuerfinanzierung des Sozialstaates, oder über innovativere progressiv umverteilende Leistungsstrukturen wie z.B. ein nach sozialem Status gestaffeltes Rentenalter. Zentral ist dabei, dass eine solch stärker solidarisch ausgerichtete soziale Sicherheit nicht zu separaten, voneinander unabhängigen Versicherungsgemeinschaften führt, sondern im Rahmen von universalistischen Solidargemeinschaften geschieht. Denn eine Segmentierung der Sozialpolitik in Versicherungspläne für höhere soziale Schichten und Umverteilungspläne für tiefere soziale Schichten würde der Ungleichheit weiter Vorschub leisten.

Selbstverständlich ist eine solch strukturelle Anpassung der sozialstaatlichen Anspruchs- und Finanzierungsprinzipien politisch schwierig zu realisieren, jedoch gibt es etwa mit den stärker steuerfinanzierten nordischen Wohlfahrtsstaaten, und auch mit der Schweizer Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHV) Modelle für universalistische, stark einkommensabhängig finanzierte Modelle solidarischer sozialer Grundsicherung. Zudem ist eine stärker progressive Finanzierung auch ökonomisch konsistent: die steigende Produktivität und die steigenden Einkommen der hoch Qualifizierten resultieren zum grössten Teil aus dem technologischen Wandel selber und aus steigenden Bildungsrenditen. Gerade Bildung und Ausbildung sind in Europa staatlich stark unterstützt, so dass die daraus resultierenden Produktivitätsgewinne für gesamtgesellschaftliche Ziele geteilt werden können. In den hohen Einkommensschichten dürften Grundsicherung und progressive Einkommensabhängigkeit insbesondere dann stärkere Akzeptanz erfahren, wenn sie zur politischen Stabilisierung beitragen. Das bringt uns zu den *politischen* Herausforderungen an den Sozialstaat.

## **Der Kulturkampf um den Sozialstaat**

Der ökonomische und gesellschaftliche Strukturwandel der letzten 30 Jahre hat auch zu einer fundamentalen Umwälzung des Parteienwettbewerbs in den Demokratien Europas geführt. Die stark gewachsene, gebildete Mittelschicht ist zur zentralen Wählerschaft der politischen Linken geworden. Während noch zu Beginn der 1980er Jahre zwei Drittel der linken Wählerschaft aus der Arbeiterklasse stammten und nur ein Drittel aus der Mittelschicht, hat sich dieses Verhältnis seither umgekehrt. Mit dieser gewandelten Wählerschaft ist die Linke gesellschaftspolitisch dezidiert liberal geworden, aber sie bleibt nach wie vor die zentrale, Sozialstaats-expansive Kraft. Allerdings befürwortet das neue linke Elektorat eine Sozialpolitik, welche über das traditionelle Versicherungsmodell hinausgeht und sowohl neue soziale Risiken als auch sozial-investive, die erwerbsfähigkeit unterstützende Politik im Bereich von Bildung, Familienunterstützung und Aktivierung ins Zentrum der Agenda stellt (Gingrich und Häusermann 2015). Sozial-investive Politik bezeichnet sozialpolitische Instrumente, die der Ausbildung, Nutzung und Weiterentwicklung von Humankapital dienen. Typische Beispiele sind etwa durchlässige Aus- und Weiterbildungsförderung, qualitativ gute Kinderbetreuungsstrukturen oder qualifizierende aktive Arbeitsmarktmassnahmen.

Zu diesem sowohl verteilungs- wie auch gesellschaftspolitisch progressiven politischen Pol hat sich mit der neuen Rechten seit den 1990er Jahren ein sozialstruktureller und politischer Gegenpol gebildet, welcher die untere Mittelschicht primär mit gesellschaftspolitisch konservativen Positionen mobilisiert. Sozialpolitisch befürworten die Wählerinnen und Wähler der neuen Rechten im Gegensatz zur neuen Linken vor allem klassische Einkommenstransfers und eine status-erhaltende Politik. In vielen Ländern Westeuropas ist dieser kulturelle, gesellschaftspolitische Gegensatz zwischen neuer Rechten und neuer Linken bereits zum zentralen politischen Konflikt geworden (Häusermann und Kriesi 2015). Auch wenn die parteipolitische Rekonfigurierung nicht von sozialpolitischen Themen getrieben wird, hat sie doch gewichtige, konkrete und vielfältige Auswirkungen auf die Reformfähigkeit der Sozialstaaten.

Als erste Auswirkung ist zu nennen, dass Fiskalpolitik im Regierungshandeln und in den Parteiprogrammen weniger zentral geworden ist, obwohl gerade Finanzierungsreformen – wie oben genannt – wichtig wären. Zweitens steigt die Gefahr von sozialpolitischen

Reformblockaden. Wenn Parteienwettbewerb primär entlang gesellschaftspolitischer Themen ausgetragen wird, bringen Wahlen Regierungskoalitionen hervor, welche sich bezüglich eben dieser Themen einigen können, jedoch womöglich in Sozialstaatsfragen stark auseinanderklaffen. Als Beispiel mögen Koalitionen aus rechtsnationalen und konservativen Parteien gelten, in denen die ersten sich gegen fiskalische Kürzungen stellen und die letzteren sich gegen sozialstaatliche Expansion wenden. Der kleinste gemeinsame Nenner in einer solchen Koalition könnte in einer wohlfahrtschauvinistischen Anpassung bestehender Sozialleistungen liegen, also in der Beschränkung von Leistungen auf Bürger und Bürgerinnen, unter Ausschluss von Zugewanderten. Wohlfahrtschauvinismus löst jedoch weder die Finanzierungsprobleme des Sozialstaates, noch wird er den oben diskutierten Ansprüchen gerecht.

Eine dritte Auswirkung der gesellschaftspolitischen Rekonfigurierung des Parteienwettbewerbs liegt darin, dass die sozialpolitischen Prioritäten der neuen linken Wählerschaften den Prioritäten der neuen rechten Wählerschaft diametral entgegenstehen. Während die neue Linke soziale Investitionen in Bildung, Betreuung und Aktivierung priorisiert, legt die neue Rechte am meisten Gewicht auf klassische Einkommensersatzpolitiken. Eine zukunftsfähige Sozialpolitik aber braucht beide Elemente, Investitionen in Humankapital und eine verlässliche, universalistische Grundsicherung. Deshalb erschwert ein parteipolitischer Kulturkampf effektive und ausgewogene Anpassungen des Sozialstaates.

Die strukturell-ökonomischen Tendenzen werden sich voraussichtlich in den nächsten Jahren noch verstärken und damit den Bedarf nach Anpassungen in Leistungen und Finanzierung erhöhen. Eine Mässigung des Parteienwettbewerbs und breite und/oder reformspezifische Regierungskoalitionen werden notwendig sein, um politische Reformkompromisse über diese Gräben hinweg zu ermöglichen.

Boix, Carles (2015). „Prosperity and the Evolving Structure of Advanced Economies“, in Beramendi et al. (eds). *The Politics of Advanced Capitalism*. Cambridge University Press. Pp. 67-87.

Gingrich, Jane and Silja Häusermann (2015). „The decline of the working class vote, the reconfiguration of the welfare support coalition and consequences for the welfare state“, *Journal of European Social Policy*, 25: 50-75.

Häusermann, Silja and Hanspeter Kriesi (2015). „Dimensions and configurations in individual-level preferences and party choice“, in Beramendi et al. (eds). *The Politics of Advanced Capitalism*. Cambridge University Press. Pp. 202-230.

Oesch, Daniel (2013) *Occupational Change in Europe: How Technology and Education Transform the Job Structure*. Oxford: Oxford University Press.